View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Cadernos de Informacao Jurídica

Artigo original

A decisão sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados: estudo dos projetos de lei apresentados e transformados em lei de 2002 a 2016

Thiago Gomes Eirão

Analisa a agenda legislativa a partir do estudo dos projetos de lei apresentados de 2002 a 2016 na Câmara dos Deputados. A partir de uma análise quantitativa e da taxa de sucesso dessas proposições, tenta-se encontrar uma resposta sobre a quem pertence a agenda legislativa e de que maneira as proposições que não são de autoria de parlamentares, influenciam o andamento dos trabalhos legislativos realizados na Câmara dos Deputados. Os dados coletados apontam que a agenda legislativa é quantitativamente influenciada pelos deputados, que são responsáveis pelo número elevado de projetos de lei e em contrapartida são as proposições de autores externos ao Poder Legislativo aquelas que possuem maior índice de aprovação.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados – Agenda legislativa. Projeto de lei – Taxa de sucesso.

The decision about the legislative agenda in the Brazilian Chamber of Deputies: studies about the bills presented and turned law from 2002 to 2016.

Deals with the analysis of the legislative agenda from the study of the bills presented from 2002 to 2016 in the Brazilian Chamber of Deputies. Making quantitative analysis and the success rate of these propositions, the study tries to find an answer on who belongs to the legislative agenda and in what way propositions not authored by parliamentarians influence the

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Analista legislativo da Câmara dos Deputados.

thiagoe@gmail.com

progress of the legislative work carried out in the Brazilian Chamber of Deputies. The collected data indicates that the Deputies, who are responsible for the high number of bills, quantitatively influence the legislative agenda and in the other hand, the propositions from other authors outside the legislative power are those that have the highest approval rating.

Keywords: Chamber of Deputies – Brazil – Legislative agenda. Bill – Success rate.

INTRODUÇÃO

Para Montesquieu (2010), há em cada Estado três espécies de poderes: aquele responsável por legislar, outro por executar e um terceiro por julgar. Desse pensamento escrito há muito tempo, advém um princípio extremamente importante para a formação de um Estado: a separação dos poderes em três partes independentes e que trabalhem em conjunto de maneira organizada e respeitosa.

Tradicionalmente dividido em Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, esse princípio encontra receptividade também na estrutura de organização do Estado Brasileiro, mesmo no período imperial. Desde sua primeira Constituição datada de 1824 e outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, o Estado brasileiro já trazia a separação dos poderes com o ideal de preservação da harmonia e independência entre os entes:

> Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.
>
> Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial. (BRASIL, 1824).

Muito tempo depois já com a redemocratização brasileira, após um período de regime militar, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) discorre de maneira categórica logo em seus primeiros artigos sobre a diferenciação dos poderes ao declarar que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si os Poderes

Legislativo, Executivo e Judiciário, dessa forma mantendo o ideal existente no início do País enquanto uma nação autônoma.

Harmonicamente constituídos para desempenharem funções inerentes a sua finalidade e ao mesmo tempo contribuírem para o equilíbrio de forças, esses poderes possuem pontos de interseção em determinados campos de atuação dentro de uma nação. Um desses pontos de interseção reside exatamente no tocante ao ato legiferante delegado a cada um.

De acordo com Attié Júnior (2016, p. 11), "O termo lei refere a expressão oral da normatividade. Lei é leitura da norma estabelecida pela autoridade, para conhecimento da universalidade dos que se submetem a ela". Legislar é, dentre outras acepções, o ato de conferir materialidade, identidade e aceitabilidade a todo conjunto cultural e social de regras de um determinado povo.

Embora o ato de propor leis em sua essência seja incumbência do Poder Legislativo, há determinadas situações ou grupos de assuntos que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Judiciário possuem capacidade para ditar proposições legislativas e em alguns casos, competência privativa para tal, conforme pode ser verificado nos arts. 22, 51, 52, 84 e 96 da Constituição Federal de 1988. Segundo Casagrande e Freitas Filho (2008), a proposição[1] de leis e consequentemente, o ato de legislar, é influenciado pelo tempo que possui duas personalidades no contexto atual: o tempo econômico e o tempo jurídico. O primeiro é marcado pelo imediatismo e o segundo pela lentidão.

> A governabilidade pressupõe a tomada de decisões em tempo imediato, enquanto o tempo da tomada de decisões no âmbito do Legislativo e Judiciário é outro [...] constata-se que o ritmo das discussões e debates parlamentares é lento ao contrário do tempo econômico. É próprio do processo legislativo que haja pouca velocidade na confecção das leis, já que as normas devem programar o futuro [...] (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2008, p. 437-438).

Embora apontado como um dos parlamentos mais produtivos do mundo (RODRIGUES, 2014), o Poder Legislativo brasileiro é costumeiramente criticado pela

[1] Adota-se aqui a definição que proposição é toda matéria sujeita à deliberação de qualquer um dos poderes legislativos.

morosidade e ineficiência em criar leis (GUIMARÃES; VIEIRA, 2013). Tais afirmações decorrem de dois problemas não tão recentes: a sobrecarga de sua agenda de trabalho por proposições de autoria de outros poderes e o ativismo judicial do Poder Judiciário.

Segundo Velloso (2006), devido ao número de proposições legislativas encaminhadas, especialmente aquelas originárias do Poder Executivo, grande parte do esforço empreendido pelo Poder Legislativo reside na apreciação de matérias que não foram apresentadas por seus membros, ou seja, deputados e senadores, agentes que naturalmente deveriam ditar a agenda legislativa[2], por serem os representantes do povo e do Estado, respectivamente. Sobre esse aspecto, Rocha (2006), Clève (2011) e Abramovay; Coiro (2012) vão além ao indicar que o vetor causador dessa anomalia reside na edição exagerada de medidas provisórias.

Medidas provisórias são instrumentos à disposição do Presidente da República que diante de, necessidade e urgência, pode fazer uma edição desse tipo de ato para que haja produção imediata de seus efeitos enquanto não seja apreciada pelo Poder Legislativo, criando uma espécie de processo legislativo abreviado (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2008). Segundo Damous (2005), as medidas provisórias surgiram na Constituição de 1988 em substituição ao decreto-lei, um ato normativo considerado abusivo e impactante na boa relação entre Executivo e Legislativo. Já a medida provisória é um instrumento que tem a finalidade de conferir ao Poder Executivo maior governabilidade diante do ritmo lento de apreciação de proposições legislativas e demandas feitas por esse Poder ao Legislativo. No entanto, diante da ânsia em acelerar o ritmo da criação de leis, as medidas provisórias tornaram-se um problema.

> [...] a medida provisória é pensada como uma exceção, como uma cunha que se põe na Constituição para o que o Ministro Celso de Mello, em algumas ações diretas de inconstitucionalidade considerou um "estado de necessidade política". O Estado de necessidade do Direito é, rigorosamente, uma situação em que os valores que são normalmente estabelecidos em face de outros valores, têm que ser momentaneamente afastados, teoricamente afastados [...] (ROCHA, 2006, p. 102).

[2] Conjunto de matérias que fazem parte do centro de interesse dos Poderes da União e que são discutidos e analisados pelo Poder Legislativo.

Aliado com a questão da agenda legislativa, há o chamado ativismo judicial ou judicialização da política (NASCIMENTO, 2004) questão em voga por recentes ações do Supremo Tribunal Federal, que por várias decisões judiciais, resolveu situações e problemas que deveriam constar de leis ou de debates oriundos do Poder Legislativo. De acordo com Nunes Júnior (2011, p. 4), "O caso brasileiro é especial, por sua extensão e por seu volume, tendo gerado cada vez mais discussões no meio acadêmico e na mídia, bem como provocado reações na classe política". Segundo o autor, embora haja questões de omissões por parte do Parlamento, não deve o Congresso Nacional delegar a função de legislar ao Supremo Tribunal Federal por meio da interpretação material da Constituição.

> [...] judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, freqüentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política [...] Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. (BARROSO, 2010, p. 8).

Tendo toda essa realidade posta, seria o Poder Legislativo realmente inundado por proposições de outros poderes? De que maneira essas proposições afetariam os trabalhos legislativos? Nascido dessas duas indagações, o presente trabalho tenta encontrar respostas para tais perguntas por meio da investigação das proposições apresentadas e apreciadas na Câmara dos Deputados, entre o ano os anos de 2002 e 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Poder Legislativo brasileiro é representado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados que se compõe dos representantes do povo e o Senado Federal que é composto pelos representantes dos Estados.

A história da Câmara dos Deputados remonta a períodos onde o Brasil ainda não se constituía enquanto uma nação independente. A origem desse órgão advém das chamadas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa

vigentes no período imperial de Dom João VI e do Brasil enquanto uma colônia da corte portuguesa.

Segundo Silva Neto (2003), os primeiros deputados brasileiros tomaram posse em 1821 em Portugal, local onde eram obrigados a desempenhar seu papel como parlamentar. Essa realidade alterou-se apenas em 1822 com a declaração da independência por Dom Pedro I e a convocação de eleições "[...] para a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, que se reúne pela primeira vez, em sessão preparatória, no dia 17 de abril de 1823. " (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

A partir desse evento e durante toda a história legislativa brasileira, construída nos últimos 194 anos, a Câmara dos Deputados esteve presente como órgão responsável por ser representante do povo. Formada por cidadãos eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal (SILVA, 2005) que garante uma representação mínima de oito e máxima de 70 parlamentares, a Câmara dos Deputados compõe-se, atualmente, de 513 deputados que são investidos para um mandato de quatro anos, período que corresponde a uma legislatura.

A função primordial dessa Casa legislativa é ser o plenário de discussão de grandes temas da sociedade, tais como educação, segurança, saúde, etc. e busca do atendimento do interesse e necessidade nacional. A direção dos trabalhos legislativos cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados eleito entre seus pares para um mandato de dois anos, garantindo que em cada legislatura haja alternância de deputados no poder.

> O Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados, autêntica representante do povo brasileiro, exerce atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

O PROCESSO LEGISLATIVO

A palavra processo serve para representar a ideia pela qual uma operação é realizada, uma sucessão de mudança de estados de acordo com algum parâmetro. Tendo isso em mente, processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de regras explícitas e condicionantes para criação, alteração, consolidação ou revogação de um determinado normativo legal. Para Pacheco (2013), esse processo compreende "o ato de proceder, o curso, a sucessão de atos realizados, de acordo com regras previamente fixadas, para a produção das leis no âmbito do Poder Legislativo". De acordo com Carneiro, Santos e Nóbrega Netto (2016, p. 49), há dois aspectos sobre os quais pode-se entender o processo legislativo: o geral e específico.

> O processo legislativo pode ser conceituado sob dois aspectos: o geral e o específico. Sob a ótica ampla, o processo tem relação com as funções típicas do Poder Legislativo, quais sejam: a legislativa, a fiscalizadora e a de representar o povo brasileiro. Nesse sentido, o processo legislativo compreenderia todas as atividades e procedimentos utilizados para viabilizar as competências do Congresso Nacional. Já no aspecto restrito, o processo legislativo é o conjunto de atos sucessivos realizados para a produção de lei (norma jurídica) conforme regras próprias aplicáveis à elaboração de cada espécie normativa. Nesse aspecto, o processo legislativo tem relação tão somente com a função legislativa do Poder Legislativo. (CARNEIRO; SANTOS E NÓBREGA NETTO, 2016, p. 49).

Partindo da análise do aspecto específico citado pelos autores, o processo legislativo encontra suas regras a partir do artigo 59 da Constituição Federal de 1988, onde além de conter a direção para a elaboração dos normativos, elenca os seus tipos:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - Medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Embora cada um possua finalidade própria, forma de apresentação e rito de apreciação próprios, todos esses tipos de normas possuem como ponto de convergência a responsabilidade de produzirem efeitos regulamentadores nas relações dos indivíduos dentro do Estado democrático de direito. Para cada tipo normativo há uma proposição específica a ser apresentada perante os órgãos legislativos. O Quadro 1 apresenta a relação do tipo normativo com a proposição originária:

Quadro 1: Relação entre o tipo normativo e proposição originária

Tipo normativo	Proposição originária
Emenda à Constituição	Proposta de emenda à Constituição
Lei complementar	Projeto de lei complementar
Lei ordinária	Projeto de lei
Lei delegada	Iniciativa solicitadora
Medida provisória	Medida provisória
Decreto legislativo	Projeto de decreto legislativo
Resolução	Projeto de Resolução

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Partindo da definição dos tipos de proposições possíveis e de maneira sucinta, o processo legislativo pode ser dividido em três fases de acordo com Paulo e Alexandrino (2005): introdutória; constitutiva; complementar.

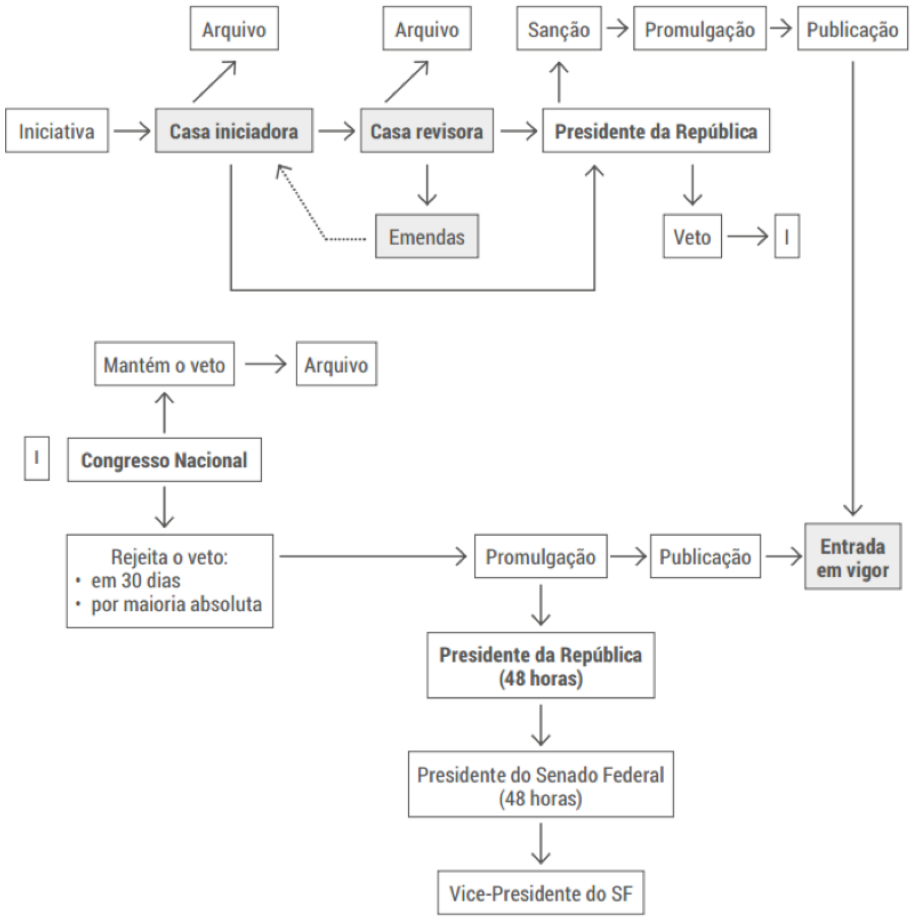
A fase introdutória é aquela que diz respeito ao momento de formalização da proposição, ou seja, trata das questões relativas às possibilidades de iniciativas propositivas. A fase constitutiva, de acordo com Andrade e Coutinho (2016, p. 38),

> "[...] compreende a discussão e a votação da lei no Congresso Nacional, a manifestação do presidente da República por meio da sanção ou do veto e a eventual apreciação do veto pelo Congresso. Já a fase complementar diz respeito à finalização das fases anteriores com o advento da promulgação e a publicação da lei no periódico oficial".

[3] Trata-se de uma solicitação enviada pelo Poder Executivo para que o Congresso Nacional permita que o Poder Executivo disponha sobre matéria específica que não é de sua competência originariamente.

Como o Estado brasileiro é constituído do bicameralismo (ARRETCHE, 2012), representado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, as proposições precisam ser apreciadas por ambas as Casas que se revezam enquanto órgão iniciador e órgão revisor. A exceção para essa regra ocorre apenas no tocante às Resoluções que são apreciadas apenas por um dos órgãos. Proposições que são de origem externa, como as enviadas pelos Poderes Executivo e Judiciário, terão sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Para tentar exemplificar melhor todo esse processo, a Figura 1 apresenta o fluxo de tramitação simplificado de uma proposição:

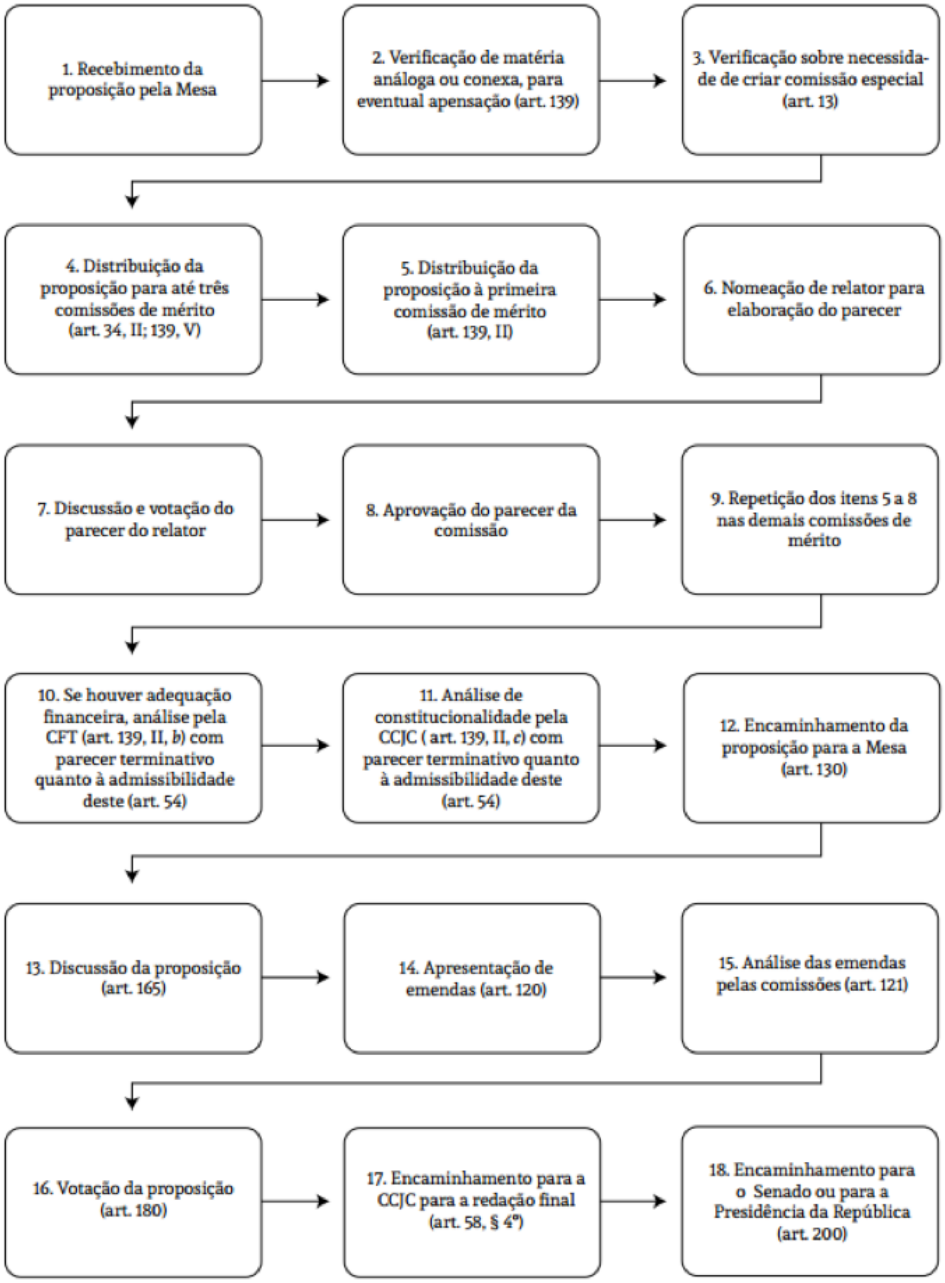
Figura 1: Fluxograma do processo legislativo



Fonte: Carneiro; Santos e Nóbrega Netto (2016, p. 55).

Como exposto anteriormente, cada tipo normativo possui características próprias quando se trata de seu rito e possibilidades de tramitação. A Figura 2 apresenta modelo esquemático do rito ordinário ao qual as proposições se submetem na Câmara dos Deputados:

Figura 2: Tramitação legislativa ordinária na Câmara dos Deputados



Fonte: Andrade; Coutinho (2016, p. 40).

Por se tratar de um processo com várias etapas e necessidade de participação de vários atores, o prazo para que uma proposição se torne uma norma jurídica é imprevisível, por isso, não há uma "validade" para o projeto, ressalvados os casos onde uma proposição será arquivada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

ESTRATÉGIA DE PESQUISA

O Sistema de Informação Legislativa (SILEG)[4], criado em 2002, é a aplicação responsável por gerir e acompanhar o andamento de uma proposição na Câmara dos Deputados. Por meio desse sistema que todas as ações legislativas da Casa são registradas.

A coleta de dados foi realizada com a utilização do Painel de Atividade Legislativa, um sistema disponível temporariamente apenas para o público interno da Câmara dos Deputados, que apresenta informações gerenciais e estatísticas da produção legislativa da Câmara dos Deputados sob diversas facetas. Com intuito de atingir o objetivo da pesquisa, foram selecionados os projetos de lei (PL) apresentados pelos seguintes autores: Ministério Público da União-MPU, órgãos do Poder Executivo (Presidência da República, Ministérios, etc), órgãos do Poder Judiciário (Tribunais superiores e de outras instâncias) e Deputados. A decisão por escolher o tipo PL decorreu por serem o tipo principal e mais recorrente pelo qual tais autores fazem uma proposição. Além disso, projetos de lei servem para regular um amplo campo de assuntos, diferentemente dos outros tipos de proposição que possuem aplicações específicas.

Os dados analisados correspondem ao período de 01/01/2002 a 31/12/2016. O motivo dessa seleção advém do início de utilização do sistema de tramitação de proposições. Embora haja no SILEG todas as proposições até o ano de 1946, a escolha desse período específico decorre por 2002 ser o ano de implementação do SILEG e consequentemente toda a tramitação das proposições já ocorrer exclusivamente pelo sistema. Devido ao grande número de dados e quantidade de tabelas, as informações completas podem ser acessadas em nos seguintes endereços:

1. Projetos de lei do MPU: https://goo.gl/CkM7hV
2. Projetos de lei Judiciário: https://goo.gl/aff4eW
3. Projetos de lei do Executivo: https://goo.gl/Y92TVn
4. Projetos de lei de Deputado: https://goo.gl/oNF4As

[4] http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada

A partir da tabulação dos dados com a articulação dos achados presentes na literatura, passou-se à fase de análise de dados e produção de inferências acerca da dinâmica da agenda legislativa.

ANÁLISE DOS DADOS

No período estudado foram apresentados 32.430 projetos de lei na Câmara dos Deputados. O Quadro 2 apresenta o quantitativo de projetos de lei organizados a partir dos tipos de autores definidos:

Quadro 2: Quantidade de projetos de lei apresentados pelas autorias selecionadas

Tipo de autor	Quantidade de projetos de lei apresentados
Deputado	29.270
Ministério Público da União - MPU	40
Órgãos do Poder Executivo	574
Órgãos do Poder Judiciário	219
TOTAL	**30.103**
Fonte: Elaborado pelo Autor.	

A partir da leitura do Quadro 2 é possível verificar que as proposições de autoria dos Deputados correspondem a 97,23% do total de proposições dentre os tipos de autores selecionados. Ao se analisar esse mesmo dado com o total de proposições do período, independentemente do tipo de autor, nota-se que o número de proposições de autoria de Deputado corresponde a 90,25% do total. Dessa forma fica claro que proposições de autoria de Deputado representam a maior parte de proposições apresentadas no período, com uma média aproximada de 2.090 proposição/ano, número muito superior a qualquer tipo de autoria durante todo o período. Ao se fazer a razão entre o total de projetos de lei e número de deputados, chega-se a média aproximada de 57 projetos por deputados em todo período, levando-se em conta o número de 513 deputados no exercício do mandato. Ao se analisar essa mesma razão por ano, constata-se que em média um deputado apresenta 4 projetos/ano.

Conforme apontado anteriormente e de acordo com a literatura (CLÈVE, 2011; LAGO, 2010), as medidas provisórias são apontadas como fatores de alta influência nos trabalhos legislativos, especialmente por sua capacidade de efetuar o "trancamento da pauta", ou seja, impedir que qualquer outra matéria seja analisada enquanto a medida provisória não for apreciada. Editada exclusivamente pelo Presidente da República, diante de relevância e urgência da matéria, as medidas provisórias possuem prazos especiais de tramitação e apreciação.

No mesmo período da coleta dos projetos de lei (2002 a 2016) foram apresentadas na Câmara dos Deputados 745 medidas provisórias, perfazendo uma média de 53 medidas/ano. O Quadro 3 apresenta uma comparação entre o número de projetos de lei apresentados de 2002 a 2016 por Deputados e as medidas provisórias apresentadas no mesmo período:

Quadro 3: Comparação entre número de projetos de lei apresentados e medidas provisórias de 2002 a 2016

Tipo de proposição	Total de 2002 a 2016	Média por ano	Média por Deputado
Projeto de lei	29.270	2.090	57
Medida provisória	745	53	-

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Conforme pode ser visualizado, quantitativamente os números de projetos de lei são substancialmente superiores às medidas provisórias tanto em números absolutos quanto pela média anual. Quantitativamente a ideia que a literatura apresenta não se justifica, ou seja, que as medidas provisórias são itens influenciadores da agenda legislativa. Dessa forma é preciso analisar sob uma nova perspectiva: a taxa de sucesso.

Segundo Rais (2015), a taxa de sucesso representa o número resultante da razão entre a quantidade de proposições transformadas em norma pela quantidade de proposições apresentadas. Gomes (2013) aponta que a influência do Executivo na agenda legislativa é explicada pela taxa de sucesso desse órgão, já que das "[...] 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, a taxa de sucesso dos projetos apresentados pelo Executivo foi de aproximadamente 90%".

Partindo dessa constatação, o Quadro 4 apresenta a taxa de sucesso dos projetos de lei e medidas provisórias apresentadas no período de 2002 a 2016.

Figura 4: Tempo para aprovação de um projeto de lei de autoria do MPU

Tempo médio para uma proposição transforma-se em lei por tipo de autor

Descrição Tipo Autor	Sigla Tipo Proposicão	Data Apresentação Completa	Data Transformação Completa	Tempo para transformação	Qtd Proposição
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/05/2002	27/06/2002	27	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	30/06/2003	21/11/2003	144	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	26/10/2004	30/12/2004	65	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	15/12/2004	26/07/2005	223	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	03/05/2007	22/12/2008	599	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	03/05/2007	06/07/2009	795	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/05/2009	25/06/2012	1.123	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/06/2009	08/09/2010	436	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2009	08/10/2009	38	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2009	31/05/2011	638	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	21/12/2009	20/07/2016	2.403	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/01/2010	25/06/2012	878	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	16/08/2010	28/12/2012	865	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2011	26/12/2013	848	1

Média de tempo para virar lei
626,06 dias

Total de proposições
18

Total de dias
11.269 dias

Fonte: Painel de Atividade Legislativa, com adaptações.

Analisando os dados constantes no Quadro 4 é possível verificar congruência pelo descrito na literatura com a realidade. A taxa de sucesso entre projetos de lei e medidas provisórias deixa claro que o tipo de proposição de iniciativa exclusiva do Presidente da República tem sua apreciação mais ágil e goza de preferência, fatos que podem ser explicados pelas regras que são impostas no tempo e na forma de tramitação das medidas provisórias.

Embora medidas provisórias não sejam objeto desse estudo, a observação desse tipo de proposição se torna importante quando se tenta entender os trabalhos legislativos. Retomando a ideia dos projetos de lei pelas autorias citadas anteriormente, as figuras 3, 4, 5 e 6 apresentam a informação sobre o tempo que os projetos de lei de cada autoria levaram para se torna lei

Figura 3: Tempo para aprovação de um projeto de lei de autoria de Deputado

Tempo médio para uma proposição transforma-se em lei por tipo de autor

Descrição Tipo Autor	Sigla Tipo Proposição	Data Apresentação Completa	Data Transformação Completa	Tempo para transformação	Qtd Proposição
DEPUTADO	PL	19/02/2002	16/12/2004	1.031	1
DEPUTADO	PL	19/02/2002	29/10/2009	2.809	1
DEPUTADO	PL	19/02/2002	15/12/2009	2.856	1
DEPUTADO	PL	20/02/2002	17/05/2002	86	1
DEPUTADO	PL	06/03/2002	09/06/2011	3.382	1
DEPUTADO	PL	13/03/2002	24/12/2002	286	1
DEPUTADO	PL	19/03/2002	17/04/2009	2.586	1
DEPUTADO	PL	02/05/2002	14/01/2009	2.449	1
DEPUTADO	PL	23/05/2002	03/08/2006	1.533	1
DEPUTADO	PL	29/05/2002	25/07/2006	1.518	1
DEPUTADO	PL	25/06/2002	20/06/2013	4.013	1
DEPUTADO	PL	26/06/2002	23/07/2004	758	1
DEPUTADO	PL	28/08/2002	30/11/2012	3.747	1
DEPUTADO	PL	28/08/2002	12/11/2013	4.094	1

Média de tempo para virar lei

1.452,28 dias

Total de proposições

408

Total de dias

592.530 dias

Fonte: Painel de Atividade Legislativa, com adaptações.

Figura 4: Tempo para aprovação de um projeto de lei de autoria do Ministério Público da União

Tempo médio para uma proposição transforma-se em lei por tipo de autor

Descrição Tipo Autor	Sigla Tipo Proposição	Data Apresentação Completa	Data Transformação Completa	Tempo para transformação	Qtd Proposição
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/05/2002	27/06/2002	27	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	30/06/2003	21/11/2003	144	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	26/10/2004	30/12/2004	65	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	15/12/2004	26/07/2005	223	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	03/05/2007	22/12/2008	599	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	03/05/2007	06/07/2009	795	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/05/2009	25/06/2012	1.123	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/06/2009	08/09/2010	436	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2009	08/10/2009	38	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2009	31/05/2011	638	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	21/12/2009	20/07/2016	2.403	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	29/01/2010	25/06/2012	878	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	16/08/2010	28/12/2012	865	1
MPU - MINISTÉRIO PÚ	PL	31/08/2011	26/12/2013	848	1

Média de tempo para virar lei

626,06 dias

Total de proposições

18

Total de dias

11.269 dias

Fonte: Painel de Atividade Legislativa, com adaptações.

Figura 5: Tempo para aprovação de um projeto de lei de autoria do Poder Executivo

Tempo médio para uma proposição transforma-se em lei por tipo de autor

Descrição Tipo Autor	Sigla Tipo Proposicão	Data Apresentação Completa	Data Transformação Completa	Tempo para transformação	Qtd Proposição
ÓRGÃO DO PODER E	PL	20/01/2002	10/07/2002	171	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	23/01/2002	04/07/2002	162	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	31/01/2002	27/10/2003	634	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	06/03/2002	03/11/2003	607	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	05/04/2002	28/06/2002	84	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	05/04/2002	03/07/2002	89	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	10/04/2002	21/06/2002	72	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	11/04/2002	25/06/2002	75	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	19/04/2002	28/06/2002	70	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	25/04/2002	03/07/2002	69	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	29/08/2002	23/12/2002	116	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	19/09/2002	29/12/2003	466	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	02/10/2002	26/07/2005	1.028	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	04/10/2002	19/12/2003	441	1
ÓRGÃO DO PODER E	PL	22/10/2002	14/01/2010	2.641	1

Média de tempo para virar lei

544,05 dias

Total de proposições

238

Total de dias

129.484 dias

Fonte: Painel de Atividade Legislativa, com adaptações.

Figura 6: Tempo para aprovação de um projeto de lei de autoria do Poder Judiciário

Tempo médio para uma proposição transforma-se em lei por tipo de autor

Descrição Tipo Autor	Sigla Tipo Proposicão	Data Apresentação Completa	Data Transformação Completa	Tempo para transformação	Qtd Proposição
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	17/04/2002	27/08/2009	2.689	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	13/05/2002	11/10/2004	882	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	13/05/2002	27/05/2008	2.206	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	29/05/2002	27/06/2002	29	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	18/06/2002	27/09/2006	1.562	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	21/06/2002	10/12/2003	537	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	02/07/2002	26/05/2004	694	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	26/08/2002	21/11/2003	452	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	09/10/2002	01/12/2003	418	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	28/11/2002	25/07/2006	1.335	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	16/12/2002	20/02/2004	431	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	07/10/2003	27/09/2006	1.086	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	16/10/2003	11/12/2006	1.152	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	22/10/2003	27/05/2008	1.679	1
ÓRGÃO DO PODER JU	PL	19/11/2003	28/12/2006	1.135	1

Média de tempo para virar lei

634,41 dias

Total de proposições

139

Total de dias

88.183 dias

Fonte: Painel de Atividade Legislativa, com adaptações.

Analisando as informações contidas nas Figuras 3, 4, 5 e 6, fica explícito que em números absolutos, as maiores quantidades de projetos de lei apresentados e transformados em norma são de autoria de Deputados, assim como o tempo necessário para sua transformação em lei. O Quadro 5 apresenta o número de projetos apresentados por tipo de autor e média de tempo para transformar-se em lei.

Quadro 5: Quantidade de projetos apresentados e tempo para transformar-se em lei

Tipo de autoria	Número de projetos apresentados	Média de tempo para transformar-se em lei
Deputado	29.270	1.452,28
Ministério Público da União	41	626,06
Órgãos do Poder Executivo	574	544,05
Órgãos do Poder Judiciário	219	634,41

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Como é possível notar, embora sejam em maior número, os projetos de autoria de Deputados demandaram um tempo muito superior a qualquer outro tipo de autoria para transformar-se em lei. Partindo dessa primeira análise quantitativa em números absolutos, é possível analisá-los sob a métrica da taxa de sucesso (DINIZ, 2005). O Quadro 6 apresenta a taxa de sucesso dos projetos de lei por cada tipo de autoria.

Quadro 6: Taxa de sucesso de projetos de lei por tipo de autoria

Tipo de autoria	Número de projetos apresentados	Número que projetos transformados em lei	Taxa de sucesso (%)
Deputado	29.270	408	**1,39**
MPU	40	18	**45**
Órgãos do Poder Executivo	574	238	**41,46**
Órgãos do Poder Judiciário	219	139	**63,47**

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Os dados apresentados pelo Quadro 5 demonstram que os projetos de autoria de Deputado apresentam taxa de sucesso muito inferior a qualquer outro tipo de autoria que, conforme pode ser constatado, ultrapassam o índice de 40% de sucesso. Já a taxa de sucesso obtida pelo Poder Judiciário, que tem mais da metade de seus projetos apresentados transformados em norma, enquanto isso, projetos de autoria de deputado não chega a 2%, sendo que a função típica de um Deputado é o ato de proposição legislativa.

Sobre esses dados vale ponderar que de acordo com Bernardes Júnior (2015) há uma pressão sobre e emanada do próprio parlamentar no sentido de possuir números, especialmente sobre a quantidade de proposições apresentadas. Segundo o autor os parlamentares brasileiros tendem a submeter um número exagerado de proposições para saciar a cobrança exercida sobre o seu mandato.

A esse respeito, Boaventura (2010) analisa essa questão mais profundamente e demonstra que, além de da qualidade da produção legislativa ser baixa e em quantidade exagerada, há um número alto de proposições oriundas dos parlamentares que criam datas comemorativas, nomeiam trechos de rodovias, mudam nomes de praças dentre outros tipos de efemeridades, com o intuito claro de aumentar as estatísticas do número de projetos apresentados e de garantir a aprovação da matéria, já que tratam-se de temas que não demandam grande discussão ou acordo entre as lideranças políticas.

CONCLUSÃO

Quando se comenta sobre a atuação do Poder Legislativo e principalmente sobre sua agenda de trabalhos, logo vem à tona a questão que essa agenda não pertence a esse Poder, já que outros poderes, como o Executivo, apresentam muitas proposições e dessa maneira atrasam ou atrapalham que os parlamentares possam desempenhar sua função primordial que é legislar. No entanto, essa afirmação não é totalmente verdadeira quando se analisa os dados apresentados pela presente pesquisa.

Em termos quantitativos absolutos, nenhum tipo de autor apresenta mais proposições que os Deputados, conforme pode ser verificado no Quadro 2. Os números de projetos de lei de autoria de Deputado superam em mais de 40 vezes a

segunda maior autoria de proposições. Ou seja, quantitativamente a agenda legislativa é alimentada pelos próprios Deputados.

Em termos quantitativos relativos, verifica-se que há uma inversão da situação. Conforme pode ser visto nas Figuras de 3 a 6 e nos Quadros 3 a 6, projetos de lei de outra autoria e medidas provisórias, alcançam taxas de sucesso extremamente elevadas quando comparadas com as obtidas pelos projetos de autoria de Deputado. Esse fenômeno pode ser explicado sob algumas óticas: medidas provisórias são proposições que possuem prazo exíguo para apreciação e impõem travas nos trabalhos legislativos quando não apreciadas; projetos de lei do Poder Executivo podem obter "vantagens de tramitação" quando são apresentados em regimes especiais, como o de urgência constitucional (MENDES; BRANCO, 2016); projetos oriundos do Poder Judiciário e MPU são em sua grande parte, proposições que versam sobre a alteração de cargos e salários dos seus órgãos, neste caso, matérias que possuem, geralmente, prévio acordo e discussão não tão aprofundada.

Tendo tudo isso exposto e retomando à pergunta que alimentou o presente trabalho, "Seria o poder Legislativo realmente inundado por proposições oriundas dos outros poderes? " A resposta para esse questionamento é não. Se há um agente responsável pela grande quantidade de proposições a serem apreciadas, a responsabilidade recai sobre os membros do próprio |Poder Legislativo, ou seja, os Deputados. São eles que respondem quantitativamente pela agenda legislativa.

Já a segunda pergunta "De que maneira essas proposições afetariam os trabalhos legislativos? " A resposta para essa indagação consiste que proposições de autoria de outros órgãos são itens que obrigam o Poder Legislativo a dar preferência na apreciação em detrimento a outras proposições. Seja pelo rito mais curto, matérias mais simples de acordo ou por força normativa, proposições de Poder Executivo, Legislativo e MPU conseguem ser aprovadas de maneira mais rápida e em maior quantidade em comparação com proposições de autoria de Deputados (ALMEIDA, 2013).

Em suma, a efetividade da agenda legislativa é altamente representada pelos projetos que não são de autoria de Deputados, em contrapartida, são os próprios Deputados responsáveis pela fila de espera dessa agenda. Soma-se a isso que a estrutura normativa constituída impõe ao Poder Legislativo obrigações quanto a

apreciação de matérias que faz com que sua agenda tenha poucos espaços para que o próprio órgão decida quais matérias apreciar. Sendo assim, a culpa pela decisão da agenda legislativa não pode recair exclusivamente sobre quantidade de projetos apresentados por outros órgãos, ela precisa ser dividida pelos normativos que impedem maior poder de decisão do Poder Legislativo sobre essa agenda.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira; COIRO, Adriana Lacombe. Medidas provisórias e súmulas vinculantes: riscos à separação dos poderes? Revista do Advogado, v. 32, n. 117, p. 177-183, out. 2012.

ALMEIDA, Acir. O Congresso e o Executivo na produção de leis. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/aprimoramento-das-instituicoes-brasileiras/reunioes/seminarios-e-outros-eventos/seminario-estado-x-governo1/Acir_CDExecutivoelegislativonaproducaodeleis.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012. 227 p.

ATTIÉ JÚNIOR, Alfredo. Legislar e julgar no século XXI: para um novo estilo da política e do direito. E-legis, n. 20, p. 7-17, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/302>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. Revista jurídica, v. 12, n. 96, p. 1-46, fev./maio 2010.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Potencialidades e limites da lei: os paradoxos de nossa produção legislativa. Cadernos da Escola Legislativa, v. 17, n. 28, p. 83-107, jul./dez. 2015.

BOAVENTURA, Bruno J. R. A instituição de um controle de qualidade legislativa. Ciência Jurídica, v. 24, n. 151, p. 309-323, jan./fev. 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. A história da Câmara dos Deputados. 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/index.html>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados aprovado pela Resolução nº 17, de 1989. Brasília: Edições Câmara, 2016. 415 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Atividade Legislativa: pesquisa. 2017. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 19 jan. 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do STF. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 383 p.

CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. Globalização, separação dos poderes e tempo legiferante. In: CONSTITUIÇÃO de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 425-446, v. 2.

CLÈVE, Clèmerson Marlin. Medidas provisórias. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 304 p.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 163 p.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. DADOS, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Edições Câmara, 2013. 167 p.

GUIMARÃES, André Sathler; VIEIRA, Fernando Sabóia. Legislativo e Democracia. Brasília: Edições Câmara, 2013. 277 p.

LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados: a inconstitucionalidade da solução Temer. Fórum administrativo, v. 10, n. 115, p. 47-63, set. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 1504 p.

MONTESQUIEU. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 231 p.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. Abuso do poder de legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 347 p.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O ativismo do Supremo Tribunal Federal. 2011. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8428>. Acesso em: 19 jan. 2017.

PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

RAIS, Diogo. Os números de uma transformação constitucional. Diogo Rais. In: LAZARI, Rafael de; BERNADI, Renato (Orgs.). Crise constitucional: espécies, perspectivas e mecanismos de superação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 205-218.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e abuso do poder de legislar. In: CONFERÊNCIA NACIONAL ORDEM DOS ADVOGADOS, 19, 2006. Anais... Florianópolis: OAB, Conselho Federal, 2006, v. 1, p. 99-103.

RODRIGUES, José Ricardo Pereira. Produção Legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva. 2014. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18824>. Acesso em 19 jan. 2017

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembléias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 751 p.

SILVA, Virgílio Afonso. Partidos e reforma política. Revista brasileira de direito público RBDP, v. 3, n. 11, p. 9-19, out./dez. 2005.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). Crise política e reforma das instituições do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2006. 209 p.

Recebido em: 01/08/2017
Aceito para publicação em: 19/10/2017

Como citar este artigo:

EIRÃO, Thiago Gomes. A decisão sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados: estudo dos projetos de lei apresentados e transformados em lei de 2002 a 2016. *Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília, v.4, n.2, p. 5-27, jul./dez. 2017. Disponível em: < http://www.cajur.com.br>.